16.4.2018

Valtiovarainvaliokunta, Sivistys- ja tiedejaosto

00102 Eduskunta

SITRAN LAUSUNTO LAPSIASIAVALTUUTETUN KERTOMUKSESTA EDUSKUNNALLE 2018

Asia K 5/2018 vp Lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018
Kuultavana Jouni Backman ja Liisa Hyssälä, Sitran vanhemmat neuvonantajat
Aika perjantai 20.4.2018 klo 9.00
Paikka jaostohuone 3 (E 450), Eduskuntatalo (eteläinen sisäänkäynti)
Teema Miten valtion talousarvioesityksessä tulisi kuvata esityksen lapsivaikutuksia ja tuoda esiin suoraan tai välillisesti lapsiin kohdistuvien määrärahojen osuus yhteiskunnan voimavaroista?

SITRAN LAUSUNTO

Ensimmäisessä lapsiasiavaltuutetun kertomuksessa arvioidaan lapsipolitiikkaa strategisista lähtökohdista ja tuodaan esiin lapsivaikutusten arvioinnin laatu lakiesityksissä. Sitra on myös kohdistanut huomiota budjetin määrärahojen vaikuttavuuteen ja todettu ilmiömäisen budjetoinnin osaltaan vastaavan hallinnossa tähän nykykäytäntöä paremmin.

Sitran Kansanvallan peruskorjaus -raportissa kuvattiin ilmiöpohjaista budjetointia (soveltuu lasten ja nuorten hyvinvointiin liittyvien ilmiöiden budjetointiin, esim. nuorten syrjäytyminen) seuraavasti:

ILMIÖPOHJAISUUS: SYSTEEMINEN MUUTOS

Nykytila:

Merkittävät yhteiskunnalliset ilmiöt loistavat poissaolollaan yhdestä tärkeimmästä hallituksen valmistelemasta ja eduskunnan päättämästä sekä laajasti julkishallintoa ja sen virkamiehistöä ohjaavasta asiakirjasta eli valtion talousarviosta.

Demokratian keskeiset toimijat eivät ota valtion talousarviossa sitovasti lainkaan kantaa siihen, mitkä ovat hallituksen ja eduskunnan näkemyksen mukaan polttavia yhteiskunnan kehitykseen vaikuttavia ilmiöitä, missä tilanteessa niiden suhteen ollaan nykytilassa, mihin suuntaan ilmiöiden osalta halutaan edetä, mitä niiden osalta halutaan saada vaikutuksina aikaan sekä kuinka paljon vaikutusten aikaansaamiseen tulee kohdentaa määrärahoja.

Tavoitetila:

Hallitusohjelmaan sisältyy poliittisesti priorisoituja merkittäviä yhteiskunnassa vaikuttavia ilmiötä (3-4), joille on määritelty strategiset tavoitteet. Valitut ilmiöt ja niihin liittyvät vaikuttavuus-tavoitteet ovat keskeinen osa julkisen talouden suunnitelman ja talousarvion valmistelua sekä hallitusohjelman toimeenpanon johtamista.

Talousarvioesitykseen sisältyvät ilmiöperusteiset vaikuttavuustavoitteet ja määrärahat esitetään sitovina määräraha-momenttien päätösosassa. Näin eduskunnan päätöksellä hallitus ja hallinto vastaavat paitsi rahojen käytöstä niin myös rahoilla aikaansaatavista vaikutuksista. Ilmiöt tuovat eduskunnan ja hallituksen väliseen dialogiin rahojen lisäksi myös yhteiskunnallisesti merkittävät sisältöteemat.

Yhteiskunnassa vaikuttavat ilmiöt ja niihin liittyvät tulos- ja vaikuttavuustavoitteet eivät näy nykyisin valtion talousarviossa. Talousarvion määrärahamomenttien päätösosassa esitetään eduskunnan vahvistamana hallintoa juridisesti sitovana määrärahan suuruus, jota ei saa ylittää. Määrärahat perustellaan palkkojen, vuokrien jne. aiheuttamilla menotarpeilla. Myöskään hallitusohjelmassa esitetyt tavoitteet eivät näy talousarviossa muutoin kuin talousarvion yleisperusteluissa, lukuperusteluissa ja joiltain osin yksittäisten määrärahamomenttien selvitysosissa. Tiedot mahdollisista tulos- ja vaikuttavuustavoitteista ovat ainoastaan määrärahapäätöksen taustainformaatiota. Hallitus ja hallinto eivät joudu aidosti vastaamaan eduskunnan päättämällä rahoituksella aikaansaaduista tuloksista ja vaikutuksista vaan siitä, että rahaa on käytetty säädösten mukaisesti ja enintään eduskunnan päättämän määrän.

Yhteiskunnallisesti ja poliittisesti merkittävät ilmiöt eivät ole nykyisellään näkyvässä roolissa hallituksen ohjelmatavoitteissa eivätkä julkisen talouden suunnittelun ja valtion talousarviovalmistelun sisällöllisissä linjauksissa ja asiakirjoissa. Joiltain osin ilmiöitä koskevia informaatiopohjaisia kuvauksia on esitetty taustainformaationa eduskunnalle talousarvioesityksen pääluokka- ja lukuperusteluissa.

Hallinnon johtajien virkaperusteinen tulosvastuu määrittyy nykytilassa määrärahojen käytön oikeellisuuden perusteella. Siitä, onko tilanne määrärahan käyttämisen jälkeen yhteiskunnassa parempi vai huonompi, ei vastaa käytännössä kukaan. Toki hallitus ja siinä mukana olevat puolueet ovat poliittisessa vastuussa, joka realisoituu mahdollisesti jollain tavalla tulevissa vaaleissa.

Lapsiasiavaltuutetun kertomuksesta käy ilmi, että monista edistävän ja ehkäisevän toiminnan merkitystä korostavista poliittisista linjauksista huolimatta, suomalaisen yhteiskunnan resurssien jaossa on keskitytty voimakkaasti jo syntyneiden ongelmien hoitamiseen. Lastensuojelu on esimerkki tästä.

Sitra ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitos julkistivat tämän vuoden alussa niiden yhteistyönä tehdyn tutkimuksen, jossa syrjäytyneen nuoren yhteiskunnalle aiheuttamien kustannusten kerrotaan olevan 300 000 – 400 000 euroa. Samassa tutkimuksessa todetaan, että monet syrjäytymistä ennakoivat tekijät ovat nähtävissä jo alle kouluikäisen lapsen elämässä. Ehkäisevän toiminnan inhimillisestä ja taloudellisesta hyötypotentiaalista on siis todistusaineistoa, mutta silti todellista keskustelua laajamittaisista investoinneista ehkäisevän työn mahdollistamiseksi on käyty hyvin vähän – jos ollenkaan.

Poliittisten päättäjien olisi hyvä käynnistää kokonaisvaltainen selvitys edistävän ja ehkäisevän toiminnan taloudellisesta ja hyvinvointipotentiaalista lasten ja nuorten osalta. Analyyttisen tarkastelun pohjalta olisi tuosta näkökulmasta toteutettavalle toiminnalle mahdollista määritellä selkeät ja mitattavissa olevat tavoitteet. Se taas loisi lähtökohdat uusien, ennakkoluulottomien käytäntöjen kehittämiselle tavoitteiden saavuttamiseksi. Yhteiskunnan, erilaisten organisaatioiden ja yksilöiden yhteistyöllä on varmasti saavutettavissa paljon nykyistä enemmän vaikuttavuutta.

Ennakoivien ja pitkäjänteisten investointien aikaan saamat suorat taloudelliset säästöt ovat pitkällä aikavälillä varovaisestikin arvioiden satoja miljoonia euroja. Tämän päälle on laskettava vielä ne epäsuorat hyödyt, jotka näkyvät pitkällä aikavälillä, kun väestön hyvinvointi sekä toiminta- ja työkyky lisääntyvät.

Sitra on kehittänyt vaikuttavuusinvestoimisen malleja, joita voidaan käyttää edistävän ja ehkäisevän toiminnan mahdollistavan yksityisen pääoman hankkimiseen. Tavoitteelliset

yksityiset ja julkiset investoinnit hyvien kehityssuuntien vahvistamiseen ja ongelmien ehkäisemiseen rakentavat sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävää Suomea.

(Sitran kehittämä malli: SIB-malli on systeemisen muutoksen työväline, joka soveltuu hyvin edistävään ja ehkäisevään toimintaan.)

Järjestöt ovat perinteisesti olleet keskiössä lasten ja nuorten hyvinvoinnin toimijoita käsiteltäessä. Hankintalaki ei mahdollista palvelujen suoraa ostamista järjestöiltä ilman kilpailutusta. Sosiaali- ja terveydenhuoltouudistus tulee muuttamaan järjestöjen asemaa palvelun tuottajina. Sitra on järjestänyt järjestöille koulutusta ajatuksella, että järjestöistä tulee "kautta linjan" järjestämisvastuussa olevien maakuntien käyttämiä palvelutuottajia - yksin tai ennen kaikkea osana jotakin yhteenliittymää. Suomalaisen järjestelmän ainutlaatuinen piirre on kuitenkin Veikkauksen monopoli ja sen mahdollistama järjestöjen avustaminen - yleishyödylliseen toimintaan. Järjestöavustukset (STEA ja OKM) ovat yhteensä noin 0,5 miljardia euroa / vuosi. Pitäisikö miettiä edellä mainitulla rahamäärällä mahdollistetun yleishyödyllisen toiminnan kehittämistä/suuntaamista niin, että se on sellaisenaan vaikuttava osa maakunnallista toimintakokonaisuutta eikä tehdä nykyisistä avustusten saajista tavallisia kaupallisia palvelutuottajia? Kansalaisjärjestöjen ja seurojen työ perustuu pitkälti ihmisten vapaaehtoiseen työpanokseen. Vaarana on, että kaupallinen toiminta tai toiminnan muuttuminen oleelliseksi osaksi soten palvelujärjestelmää, karkottaa ihmisten tulemisen seurojen ja yhdistysten pyyteettömään työhön vapaa-ajallaan.

Todettu on, että yleishyödyllinen järjestötoiminta on tärkeä osa lasten- ja nuorten hyvinvointia. Järjestötoiminnan tuomiseksi 2020-luvulle tarvitaan kehittämistyötä. Siihen liittyen vaikutuslähtöisten/tulosperusteisten avustuskäytäntöjen soveltamista osana lasten ja nuorten järjestöjen toimintakokonaisuutta olisi syytä kehittää. Kyse ei ole niinkään resurssien vähäisyydestä vaan siitä, miten ne allokoidaan. Ehkäisevään toimintaan pitäisi voida ohjata huomattavasti nykyistä enemmän resursseja. Nämä panostukset hillitsevät kustannusten kasvupainetta ja pysäyttävät kustannusten lisääntymisen jollakin aikajänteellä.

Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra

Antti Kivelä
Johtaja

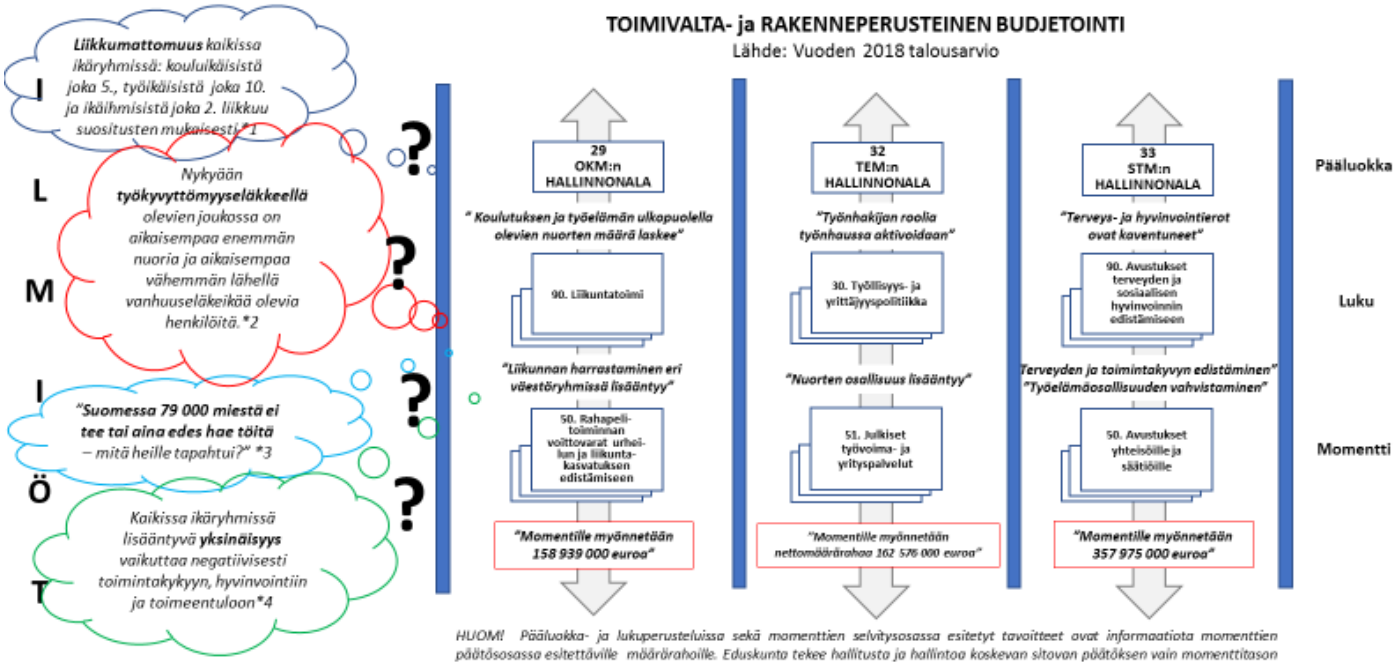
LIITTEET

1. Valtion talousarvion toimivalta- ja rakenneperusteinen jäsentyminen – esimerkki
2. Ilmiöperusteinen tavoiteasetanta ja budjetointi – esimerkki
3. Ilmiöpohjaisuus: Nykytila ja tavoitetila

LÄHTEITÄ

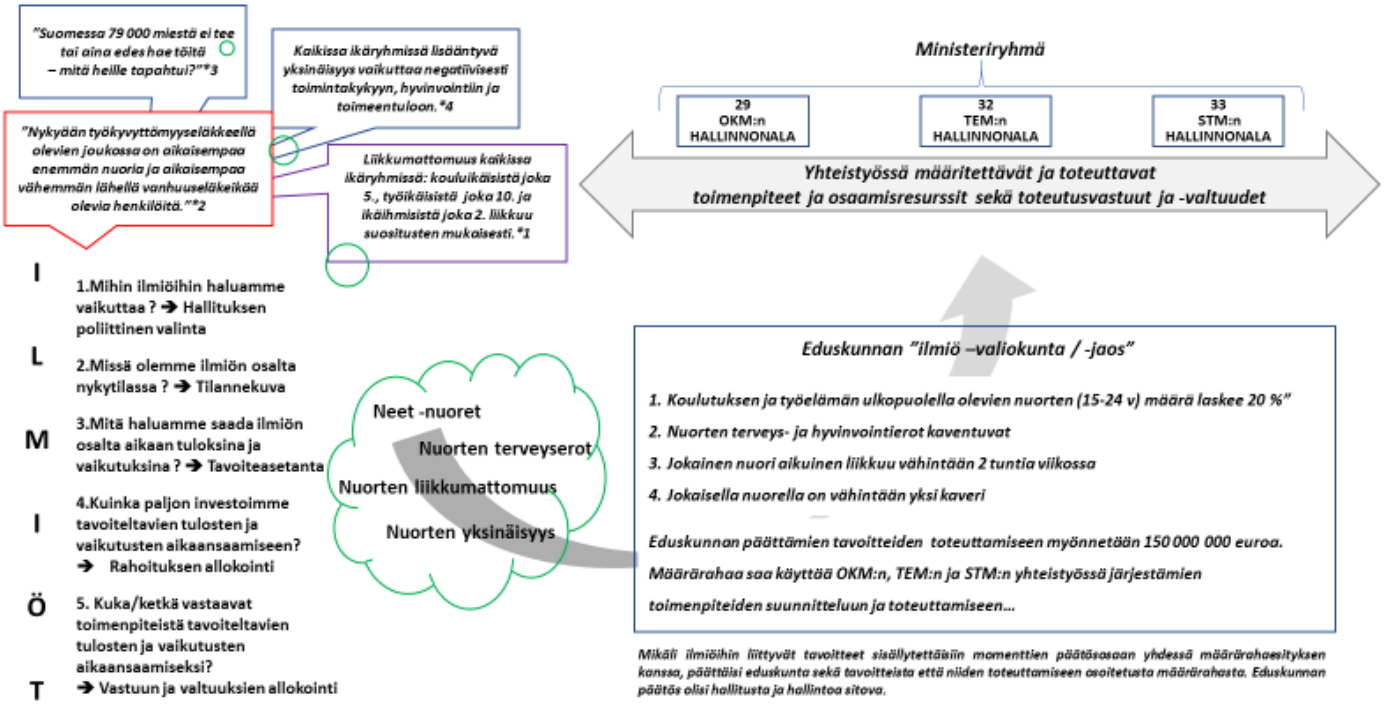
Valtion Liikuntaneuvosto (2015) Valtionhallinto liikunnan edistäjänä 2011–2015. VALTION LIIKUNTANEUVOSTON JULKAISUJA 2015:4
Eläketurvakeskus (2017). Työkyvyttömyyseläkkeen saajien eläketurva ja toimeentulo 2000-luvulla. ETK:n tutkimuksia 04/2017.
Pyykkönen Jussi, Myrskylä Pekka, Haavisto Ilkka, Hiilamo Heikki, Nord Ulla (2016): Kadonneet työmiehet.
Saari Juho (toim.) 2016. Yksinäisten Suomi. Gaudeamus.
Valtion talousarvio 2018.

Valtion talousarvion toimivalta- ja rakenneperusteinen jäsentyminen -*esimerkki*

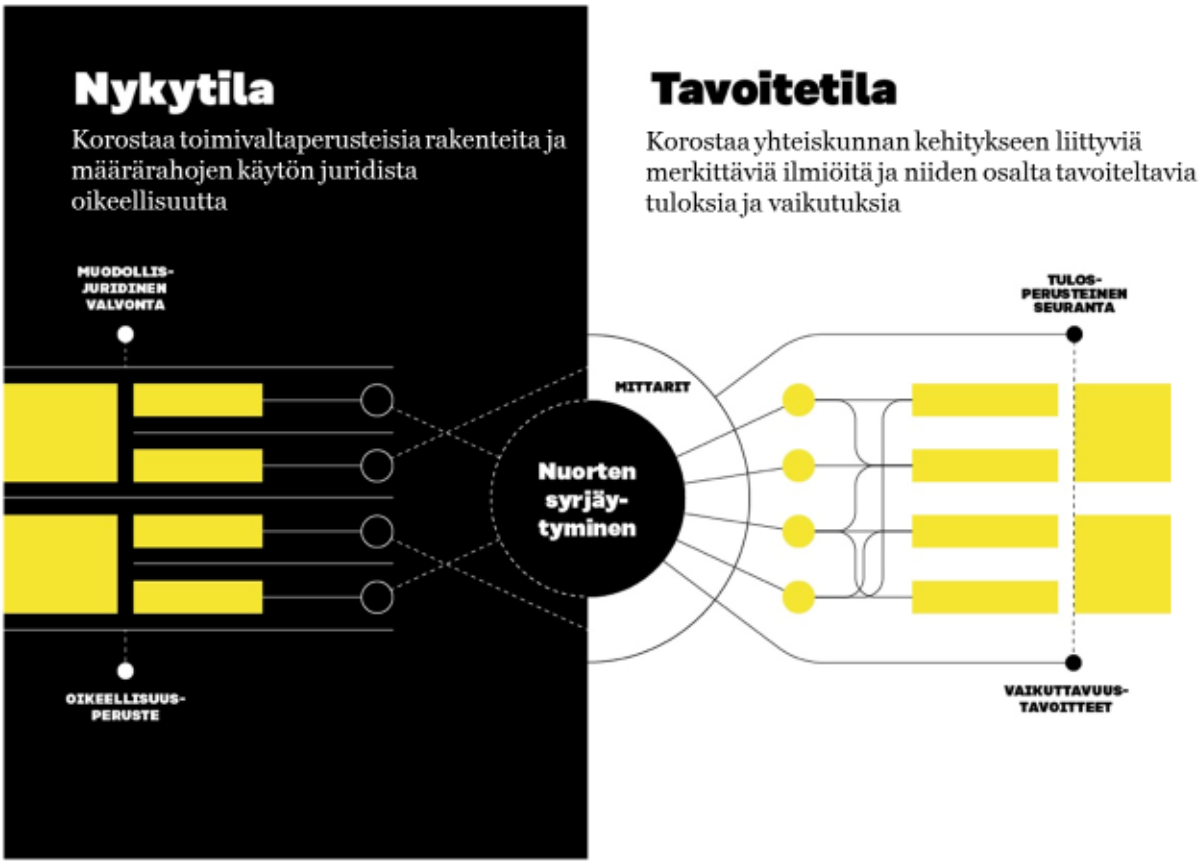


HUOM! Pääluokka- ja lukuperusteluissa sekä momenttien selvitysosassa esitetyt tavoitteet ovat informaatiota momenttien päätösosassa esitettäville määrärahoille. Eduskunta tekee hallitusta ja hallintoa koskevan sitovan päätöksen vain momenttitason päätösosassa esitetystä määrärahasta ja sen yksilöidystä käyttötarkoituksesta

Ilmiöperusteinen tavoiteasetanta ja budjetointi - *esimerkki*



Mikäli ilmiöihin liittyvät tavoitteet sisällytettäisiin momenttien päätösosaan yhdessä määrärahaesityksen kanssa, päättäisi eduskunta sekä tavoitteista että niiden toteuttamiseen osoitetusta määrärahasta. Eduskunnan päätös olisi hallitusta ja hallintoa sitova.


Nykytila
Korostaa toimivaltaperusteisia rakenteita ja määrärahojen käytön juridista oikeellisuutta
MUODOLLIS-JURIDINEN VALVONTA
OIKEELLISUUS-PERUSTE
Nuorten syrjäy-tyminen
MITTARIT
Tavoitetila
Korostaa yhteiskunnan kehitykseen liittyviä merkittäviä ilmiöitä ja niiden osalta tavoiteltavia tuloksia ja vaikutuksia
TULOS-PERUSTEINEN SEURANTA
VAIKUTTAVUUS-TAVOITTEET